

Jussi Tervola  
**Työttömien maahanmuuttajien asiointi  
sosiaaliviranomaisten kanssa**

## **Kirjoittaja**

Jussi Tervola, tutkija, VTM  
Kelan tutkimusosasto  
etunimi.sukunimi@kela.fi

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto

Työpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

[www.kela.fi/tutkimus](http://www.kela.fi/tutkimus)

ISSN 2323-9239

Helsinki 2015

# Sisältö

Tiivistelmä .....	4
1 Johdanto .....	5
2 Aikaisempi kirjallisuus.....	6
3 Aineisto .....	8
3.1 Yhteydenottorekisterit .....	9
3.2 Maahanmuuttajaryhmät .....	10
3.3 Tutkimusaineiston rakenne .....	10
4 Menetelmät .....	12
5 Tulokset.....	13
6 Johtopäätökset ja yhteenveto.....	19
Lähteet .....	21
Liitetaulukko .....	23

## Tiivistelmä

Tutkimuksessa tarkastellaan työttömien maahanmuuttajien asiointia eri sosiaaliviranomaisten kanssa. Analyysissä keskitytään selvittämään rekistereistä, miten kantaväestön ja suurimpien maahanmuuttajaryhmien asiointitavat eroavat toisistaan käytettyjen asiointikanavien suhteen (toimistokäynti, puhelinsoitto, sähköinen asiointi). Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, miten maahanmuuttajien asiointitavat muuttuvat maassaoloajan myötä ja kuinka paljon ulkoiset tekijät kuten aktivointitoimenpiteet selittävät kantaväestön ja maahanmuuttajien eroja asioinnissa.

Tutkimuksessa tarkastellaan maahanmuuttajia yhtenä joukkona sekä erikseen neljää suurinta taustamaaryhmää: Venäjä, Viro, Somalia ja Irak + Iran. Tutkimusaineisto muodostettiin yhdistämällä Kelan, työ- ja elinkeinotoimiston ja Helsingin sosiaalitoimen asiointirekisterit vuosilta 2012–2014, jolloin saatiin kokonaiskuva helsinkiläisten työttömien asioinnista eri sosiaaliviranomaisten kanssa. Ansiopäivärahaa saaneet työttömät rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle.

Maahanmuuttajat asioivat verkossa ja puhelimitse keskimäärin selvästi harvemmin kuin kantaväestö, joka taas käy toimistossa harvemmin kuin maahanmuuttajat. Erityisen usein toimistossa käyvät tarkastellut pakolaisryhmät Somalia sekä Irak + Iran; myös sen jälkeen, kun asiointiin vaikuttavia tekijöitä on vakioitu. Pakolaisryhmillä toimistokäyntien määrä alkaa vähentyä merkittävästi vasta yli 10 vuotta maassa olleilla. Virosta muuttaneilla käyntien määrä on huomattavasti pienempi heti toisen maassaolovuoden jälkeen.

Erot maahanmuuttajien ja kantaväestön asiointitavoissa ovat suuret erityisesti Kelassa, jossa mahdollisuudet sähköiseen asiointiin ovat laajimmat. Sähköisen asioinnin kehittämisen yksi seuraus näyttää olevan asioinnin polarisoituminen: erilaiset asiakkaat käyttävät heille sopivinta palvelumuotoa, ja erityistä tukea tarvitsevat asiakasryhmät keskittyvät toimistoihin. Erot asiointitavoissa voivat johtua maahanmuuttajien vajavaisesta kielitaidosta, puutteellisesta sosiaaliturvajärjestelmän tunteuksesta ja heikoista internet-taidoista. Toisaalta erot voivat kertoa osittain myös kulttuurisista preferensseistä, jossa suositaan kasvokkaista kontaktia.

## 1 Johdanto

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on pääosin asumisperusteinen eli kaikilla Suomessa asuvilla on oikeus sosiaaliturvaan samoin perustein. Sosiaaliturvan saatavuutta saattaa kuitenkin rajoittaa se, jos asiakas ei saa riittävästi tietoa sosiaaliturvasta tai siitä, mistä ja miten sitä saa. Aikaisemmat tutkimukset ovat todenneet, että maahanmuuttajat kohtaavat usein vaikeuksia asioidessaan viranomaisten kanssa (Heinonen ym. 2011; Hyvärinen ja Sustar 2014). Ongelmia voivat aiheuttaa mm. vajavaisten kielitaito, puutteellinen ymmärrys sosiaaliturvajärjestelmästä tai heikot internet-taidot.

Toistaiseksi ei ole juuri tutkittu, miten maahanmuuttajien asiointipolut eroavat kantaväestön poluista. Ei tiedetä tarkkaan, mitä asiointikanavia pitkin maahanmuuttajat asioivat eri viranomaisten kanssa tai miten asiointikäyttäytyminen muuttuu maassaoloajan kuluessa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuoda lisävalaistusta aiheeseen. Tutkimus antaa toisaalta tietoa, kuinka työläitä maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointiprosessit ovat suhteessa kantaväestöön. Toisaalta tuloksia voidaan käyttää hyväksi organisaation näkökulmasta maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden suunnittelussa ja tehostamisessa.

Artikkelissa keskitytään analysoimaan asiointipolkuja yhden yleisimmän sosiaalisen riskin, työttömyyden, kohdatessa. Jotta maahanmuuttaja voi saada suomalaista työttömyysetuutta, häneltä edellytetään oikeutta Suomen sosiaaliturvaan ja pääosin myös oleskelulupaa. Näiden saaminen vaatii oman asiointiprosessin tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa keskitytään varsinaiseen sosiaaliturva-asiointiin oleskeluluvan hankkimisen jälkeen.

Työttömäksi joutuneiden tyypillinen asiointiprosessi alkaa työ- ja elinkeinotoimistosta (TE-toimisto), jossa ilmoittaudutaan työttömäksi työnhakijaksi. Sieltä työtön siirtyy usein Kelaan tai työttömyyskassaan hakemaan työttömyysetuutta. Pienituloisimmat työttömät täydentävät toimeentuloaan usein asumistuella ja kunnan sosiaalitoimen myöntämällä toimeentulotuella. Tämän takia tutkimuksessa on yhdistetty asiointirekisteritiedot TE-toimistosta, Kelasta ja Helsingin sosiaalitoimesta. Lisäksi aineistoon on liitetty Kelan tiedot työttömyysjaksoista sekä väestörekisteritietoja henkilöiden maahanmuuttajataustasta. Artikkelissa keskitytään Helsingissä asuviin työttömiin, joiden työttömyys on alkanut vuosina 2012 tai 2013. Analyysi kohdistuu työttömän perusturvan eli Kelan työttömyysetuuksien saajiin. Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajat ja ansiopäivärahalta työmarkkinatuella siirtyneet työttömät ja työttömät, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyysetuuteen.

Asiointipolkuja seurataan tässä tutkimuksessa toimistokäyntien, puhelinsoittojen ja sähköisten asiointikertojen määrien kautta. Maahanmuuttajien ja kantaväestön asiointikertoja verrataan sellai-

sinaan sekä vakioiden asiointiin vaikuttavia seikkoja, kuten aktivointitoimenpiteet tai henkilön ikä. Vakioinnilla pyritään selvittämään, kuinka paljon erot asiointitavoissa johtuvat nimenomaan maahanmuuttajuudesta eikä muista tekijöistä.

Artikkeli etenee seuraavasti: Ensiksi käsittelen lyhyesti olemassa olevaa kirjallisuutta maahanmuuttajien asioinnista ja asiointiin vaikuttavista seikoista. Tämän jälkeen esittelen tutkimuksen rekisteriaineistot, keskeiset määritelmät sekä perusjoukon taustaominaisuudet maahanmuuttajaryhmittäin. Aineistosta siirryn kuvaamaan artikkelissa käytettävät tilastolliset menetelmät. Näiden pohjustavien osien jälkeen siirryn tutkimuksen tuloksiin ja johtopäätöksiin.

## 2 Aikaisempi kirjallisuus

Sosiaaliturvan toimeenpanon tutkimus on harvinainen tutkimusaihe niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin, puhumattakaan maahanmuuttajien asiointiprosessien tutkimuksesta. Kansainvälisessä sosiaaliturvan toimeenpanoa koskevassa kirjallisuudessa on käsitelty muun muassa toimeenpanon hajautuneisuutta sekä viranomaisten välisen yhteistyön dynamiikkaa (Champion ja Bonoli 2011; Jantz ja Jann 2013; Minas 2014). Toinen oleellinen tutkimusteema on sosiaalityöntekijöiden kulttuurikompetenssi ja maahanmuuttajien kohtaaminen palvelutilanteessa (esim. Jonsson 1998; Anis 2005; Eliassi 2015).

Kotimaisten tutkimusten mukaan maahanmuuttajilla on usein kantaväestöä hankalampi asioida viranomaisten kanssa. Erot voivat johtua maahanmuuttajien monimutkaisemmista elämäntilanteista: he joutuvat hakemaan lupia ja oikeuksia, jotka kantaväestöllä on jo valmiina syntyessään (Hyvärinen ja Sustar 2014). Toisaalta maahanmuuttajien asiointia vaikeuttavat mm. palvelujärjestelmän tuntemus, asiointivalmiudet (esim. kielitaito) sekä viranomaisten palveluasenteet ja kyky ymmärtää asiakkaan kulttuuritaustasta juontuvia asiointitottumuksia ja -tarpeita (Sisäasiainministeriö 2010; Faurie ja Kalliomaa-Puha 2010). Maahanmuuttaja-asiakkaille tietoa etuuksista ja palveluista tarjotaan yleensä vain harvalla kielellä ja yhä enemmän internetin välityksellä. Tietotekniikkataidot, joita nykypäivänä tarvittaisiin etuuksien ja palvelujen ja niitä koskevan tiedon hakemiseen, ovat kuitenkin monilla maahanmuuttajaryhmillä vajavaiset. Esimerkiksi Koskisen ym. (2012) mukaan yli neljännes Suomessa asuvista somalialaistaisista ja joka seitsemäs kurditaustaisista naisista kokee, ettei osaa käyttää internetiä.

Maahanmuuttajien sosioekonominen tilanne on myös usein kantaväestöön verrattuna erilainen, mikä heijastuu luonnollisesti asiointitarpeisiin. Maahanmuuttajat ovat keskimäärin kantaväestöä pienituloisempia, ja saavat siksi useammin esimerkiksi asumistukea ja toimeentulotukea (Tervola ja

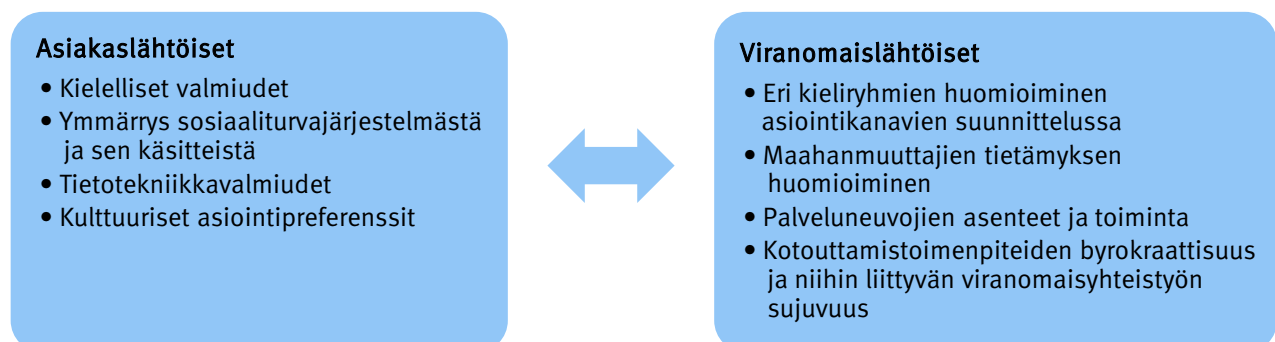
Verho 2013 ja 2014). Lisäksi maahanmuuttajat saattavat päätyä etenkin maassaolon alkuvaiheessa tavanomaista useammin myös epätyypillisiin työsuhteisiin, asumisjärjestelyihin ja elämäntilanteen muutoksiin (esim. Forsander 2002), mikä voi aiheuttaa lisäasiointitarvetta ja myös monenlaisia tulkintaongelmia viranomaisille.

Hyvärinen ja Sustar (2014) selvittivät vastikään maahan muuttaneiden byrokratiapolkuja maahanmuuttajien näkökulmasta. Tutkimuksen mukaan eri organisaatiot keskustelevat keskenään riittävästi tasolla; sekä maahanmuuttajilta että eri palveluntuottajilta puuttuu kokonaiskäsitys prosessista. Tutkijat peräänkuuluttavatkin asiakasnäkökulman huomioimista palvelujen suunnittelussa.

Heinonen ym. (2011) suorittamien toimihenkilöhaastatteluiden perusteella maahanmuuttajien ongelmat Kelan kanssa asioidessa liittyvät pääosin kieleen, mutta osa ongelmista johtuu myös kulttuurisista seikoista: kansalaisen oikeudet sekä sosiaaliturvan käsitteistö voivat tuntua maahanmuuttajille vierailta. Asiaa ei välttämättä helpota esimerkiksi etuuksien nimien kääntäminen maahanmuuttajan omalle äidinkielelle, jos heidän kulttuurissaan ei alun perin ole ollut olemassa samanlaista käsitettä. Tjurin (2014) osoitti, että monet venäjänkieliset asiakkaat käyttivät joistain etuuksista mieluummin suomenkielisiä nimityksiä niiden venäjänkielisten käännösten sijasta. Suomalaisen sosiaaliturvalainsäädännön kulttuurisidonnaiset määritelmät voivat tuottaa myös epäselvyyksiä. Erilaiset perhemääritelmät eivät välttämättä istu Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöön (esim. Faurie ja Kallioma-Puha 2010). Eri sosiaalietuuksien tarkoitusta voi olla vaikeaa ymmärtää.

Maahanmuuttajien asiointikäyttäytyminen riippuu itse maahanmuuttajan lisäksi asioinnin toisesta osapuolesta: viranomaisista ja heidän tarjoamista palveluistaan. Osatekijöitä on hahmoteltu kuvioon 1 olemassa olevan kirjallisuuden perusteella. Viranomaislähtöiset tekijät voivat liittyä toisaalta koko virastoon ja toisaalta yksittäisiin palveluneuvojiin. Koko viraston tasolla maahanmuuttajien asiointiin vaikuttavat eri kieliryhmien ja toisaalta kulttuurierojen huomioiminen palvelujen suunnittelussa. Asiakasrajapinnassa merkitystä on lisäksi sillä, miten palveluneuvojat huomioivat maahanmuuttaja-asiakkaiden erilaiset lähtökohdat asiointiin.

**Kuvio 1.** Maahanmuuttajien asiointiin vaikuttavat seikat.



### 3 Aineisto

Artikkelissa seurataan työttömän perusturvan eli Kelan työttömyysetuuksien saajia, joiden työttömyys on alkanut vuonna 2012 tai 2013 ja jotka eivät ole olleet työttömänä tarkastelua edeltävänä vuotena. Rajaus Kelan työttömyysasiakkaisiin tehtiin osittain aineiston saatavuussyistä, sillä työttömyyskassoista ei ollut asiointitietoja. Lisäksi haluttiin keskittyä pienituloisten työttömien joukkoon, joista monella on myös toimeentulotukiasiakkuus ja siten monimutkaisempi sosiaaliturvan asiointiprosessi. Noin kaksi kolmesta työttömyysetuutta saavasta maahanmuuttajasta saa Kelan maksamia työttömyysetuuksia (Tervola ja Verho 2014).

Artikkelissa keskitytään Helsingissä asuviin työttömiin, koska vain Helsingin sosiaalitoimen asiointitiedot olivat käytettävissä tutkimusta tehdessä. Helsingissä asuu merkittävä osa, yli neljännes, Suomen maahanmuuttajaväestössä (Tilastokeskus 2014). Tutkimuksessa seurataan henkilön asiointiprosessia työttömyyttä edeltäviltä viikoilta työttömyysetuuden loppumiseen saakka, kuitenkin korkeintaan lokakuuhun 2014, jolloin aineiston seuranta päättyy. Jos henkilöllä on tarkastelujakson aikana monta työttömyysjaksoa, analyysissä keskitytään vain ensimmäiseen jaksoon.

Keskeisenä kiinnostuksen kohteena on asiointien määrä työttömien kannalta kolmessa keskeisessä virastossa: Kelassa, TE-toimistoissa sekä kunnan sosiaalitoimessa. Asioinneiksi katsotaan toimistokäynnit, puhelinsoitot ja sähköisen asiointipalvelun käyttö. Näiden lisäksi asiakas voi olla yhteydessä virastoihin muita kautta, esimerkiksi kirjeitse tai sähköpostilla. Näitä ei ole kuitenkaan huomioitu tarkastelussa tarvittavan rekisteriaineiston puuttuessa. Asioinnit ovat yleensä käynnistyneet asiakkaan aloitteesta, mutta puhelinsoitot voivat olla myös viranomaislähtöisiä. Lisäksi moniin asiointiprosesseihin liittyy asiakasasiointin lisäksi kontakteja viranomaisten välillä tai viranomaisen ja toisen kumppanin välillä. Vain varsinaiset asiakasasiointit, jossa yhteyshenkilö on asiakas itse tai asianhoitaja, on huomioitu. Analyysi on rajattu koskemaan sosiaaliturva-asiointia, minkä takia sosiaalitoimesta otettiin mukaan vain toimeentulotukea koskeva asiointi. TE-palvelujen ja Kelan kohdalla otettiin mukaan kaikki kirjattu asiointi.

Tiedot eri virastojen asiakasyhteydenotoista on saatu viranomaisten omiin asiakasjärjestelmiin kerätyistä tiedoista (ks. tarkemmin luku 3.1). Lisäksi aineistoon on yhdistetty Väestörekisterikeskuksen taustatietoja henkilöiden asuinkunnasta, iästä, sukupuolesta, maahanmuuttopäivästä ja synnyinmaasta. Analyysissä käytetään myös aineistoon yhdistettyjä tietoja Kelan työttömyysetuuksien maksujaksoista ja työttömyysetuuden tyypeistä.



### 3.1 Yhteydenottorekisterit

Eri virastojen yhteydenottorekisterit eroavat toisistaan merkittävästi. Kelassa palveluneuvojat ovat vuoden 2011 lopusta lähtien rekisteröineet asiakasyhteydenotot uuteen järjestelmään. Tieto yhteydenotoista on hyvin strukturoitua ja luokiteltua mm. kontaktihenkilön, etuuden tai yhteydenoton aiheen mukaan. Kelan järjestelmään rekisteröidään kuitenkin vain yhteydenotot, jossa asiakas on tunnistanut henkilöllisyytensä virkailijalle. Arviolta viisi prosenttia puhelinsoitoista ja toimistokäynneistä jää siis Kelan yhteydenottorekisterin ulkopuolelle<sup>1</sup>.

TE-toimiston yhteydenottotiedot ovat vähemmän strukturoituja kuin Kelan tiedot. Yhteydenotot perustuvat palveluneuvojan kirjaamaan avoimeen kuvaukseen asiakastapahtumasta. Aineistossa on jonkin verran myös kirjauksia, jotka eivät ole yhteydenottoja. Noin joka toisessa tapauksessa palveluneuvoja aloittaa kuvauksen kirjoittamalla yhteydenottokanavan. Saadakseni tarkemman kuvan, mitkä kirjauksista ovat varsinaisia asiakasyhteydenottoja ja mikä on ollut yhteydenoton kanava, loin tarkoitukseen sanahakujärjestelmän. Paransin sanahakua tarkistamalla sen toimivuutta aineiston osaotoksissa. Lopullisen sanahakujärjestelmän tarkkuus osaotoksen perusteella ( $n = 500$ ) on melko hyvä: sanahaku tuottaa noin viiden prosentin ylipeiton (muu asiakastapahtuma tulkitaan yhteydenotoksi). Alipeitto eli niiden yhteydenottojen osuus, jotka tulkitaan muuksi kuin yhteydenotoksi, on samansuuruinen. Yhteydenotolle tulkitaan väärä kanava noin kahdessa prosentissa tapauksista. Osuudet ovat yhtä suuria niin kantaväestön kuin maahanmuuttajien yhteydenotoissa, joten epä-tarkkuus ei vääristä analyysia.

Helsingin sosiaalitoimissa yhteydenotot perustuvat virkailijoiden rekisteröimiin asiakastapahtumiin ja hakemusrekisterissä ilmoitettuihin hakemusten toimitustapoihin. Tiedot ovat hyvin strukturoituja ja ne eivät sisällä avoimen kentän informaatiota. Toimeentulotukea haetaan usein tuomalla hakemus sosiaalitoimiston postilaatikkoon, mikä on tässä tutkimuksessa laskettu toimistokäynniksi. Tämän takia toimistokäyntien luonne eroaa osittain muiden virastojen toimistokäynneistä, jotka perustuvat kasvokkaiseen kontaktiin. Päättely eri yhteydenottojen kanavista on sosiaalitoimissa tehty rekisteröidyn asiakastapahtuman laadun, ja toisaalta hakemuksen toimitustavan perusteella. Hakemuksen toimitukseen liittyvät yhteydenotot kirjataan aina kotitalouden päähenkilölle, vaikka varsinainen toimittaja olisi ollut muu henkilö, esimerkiksi päähenkilön puoliso. Tämä ei kuitenkaan juuri vääristä analyysia, sillä hakemuksen tuoja on todennäköisimmin päähenkilö; valtaosa (93 %) kotitalouksien muista yhteydenotoista oli päähenkilön tekemiä.

---

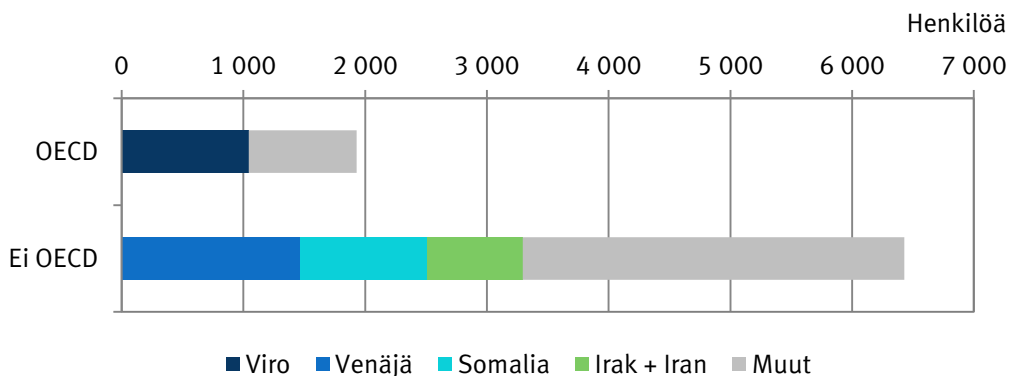
<sup>1</sup> Arvio perustuu ajanjaksolle 1/2012–5/2012, jolloin myös tunnistamattomat yhteydenotot kirjattiin vielä järjestelmään.

### 3.2 Maahanmuuttajaryhmät

Maahanmuuttajiksi määritellään ne ensimmäisen polven maahanmuuttajat eli ulkomailla syntyneet henkilöt, joilla ei ole suomalaista syntyperää. Ulkomailla syntyneiden suomalainen syntyperä on päätelty äidinkielestä. Poikkeuksena ovat Venäjältä ja Virosta muuttaneet äidinkieleltään suomenkieliset. Heistä suurin osa on ns. inkeriläisiä paluumuuttajia (ks. Kyntäjä 1999). Venäjällä tai Virossa syntyneet määritellään siis maahanmuuttajiksi riippumatta äidinkielestä.

Maahanmuuttajia tarkastellaan sekä yhtenä ryhmänä että erikseen neljää suurinta taustamaaryhmää. Taustamaa on päätelty henkilöiden syntymämaasta. Suurimmat taustamaaryhmät ovat suurusjärjestyksessä Venäjä, Viro, Somalia ja Irak. Irakista muuttaneiden ryhmä oli selvästi pienempi kuin muut, joten ryhmään liitettiin Iranista muuttaneet, jotka ovat taustaltaan melko samankaltaisia. Kummassakin ryhmässä esimerkiksi kurdinkielisten osuus on merkittävä. Yleensä maahanmuuttajatutkimuksissa erotetaan vauraammista länsimaista ja muualta muuttaneet maahanmuuttajat käyttäen esimerkiksi luokittelua OECD-maihin ja muihin maihin. Kuvio 2 nähdään, että erikseen tarkasteltavat neljä maahanmuuttajaryhmää muodostavat aineistossa noin puolet sekä OECD-maista että OECD-maiden ulkopuolelta muuttaneista maahanmuuttajista.

**Kuvio 2.** Tutkimuksessa tarkasteltavat maahanmuuttajaryhmät ja niiden sijoittuminen OECD-luokitukseen.



### 3.3 Tutkimusaineiston rakenne

Aineisto käsitti kaiken kaikkiaan 24 000 helsinkiläistä työtöntä, joiden työttömyys oli alkanut vuosina 2012–2013. Noin kolmannes heistä oli maahanmuuttajia. Tarkasteltavista maahanmuuttajaryhmistä suurin on Venäjältä muuttaneet ja pienin Irakista tai Iranista muuttaneet.

Taulukkoon 1 on koottu asiointiin vaikuttavia taustatietoja, joita on vakioitu myöhemmin analyysissä. Yleisesti ottaen tarkastelun kohteena olevat työttömät maahanmuuttajat eroavat taustaltaan

kantaväestöstä huomattavasti. Maahanmuuttajaväestön työttömät ovat iältään keskimäärin selvästi vanhempia ja heidän työttömyys kestää pidempään. Kantaväestöllä oli työttömyysetuutena maahanmuuttajia useammin peruspäiväraha, mikä kertoo, että heillä on enemmän kokemusta työelämästä.

Maahanmuuttajilla työttömyysetuutena oli usein myös kotoutumistuki, joka on sittemmin lakkautettu erillisenä työttömyysetuutena vuoden 2015 alusta (L 1376/2014). Kotoutumistukea maksettiin maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman ajalta, joka tehdään vastikään muuttaneille työttömille maahanmuuttajille. Kotoutumissuunnitelmaan kirjataan maahanmuuttajan työllistymistä edistävät kotoutumistoimenpiteet kuten kielikurssit (ks. L 1386/2010). Vuoden 2015 alusta lähtien kotoutumistoimenpiteiden aikainen tuki on maksettu myös työmarkkinatuki-nimellä.

**Taulukko 1.** Vuosina 2012–2013 työttömäksi joutuneiden helsinkiläisten taustatiedot.

		Kanta- väestö	Maahanm. yht.	Irak + Iran	Somalia	Venäjä	Viro
Perusjoukko, N		16 063	8 226	774	1 027	1 437	1 024
Väestöosuus, %		66	34	3	4	6	4
Naisten osuus, %		45	53	35	53	67	58
Ikä, %	17–25 v	30	17	21	28	14	18
	26–54 v	63	77	75	70	72	74
	55–64 v	7	6	4	2	13	9
Maassaolo- aika, %	0–1 v		18	16	8	16	25
	2–5 v		25	37	24	22	26
	6–10 v		23	20	20	22	18
	11+ v		33	27	47	40	31
Työttömyyden kesto, kk (mediaani)		5	11	12	12	13	9
Etuus, %	Työmarkkinatuki	65	81	90	91	84	63
	josta kotoutumistuki	0	18	15	19	13	15
	Peruspäiväraha	35	19	10	9	16	37
	Toimeentulotuki	37	47	76	78	47	36
Vähennetty etuus, % päivistä	Tarveharkinta	2	5	1	1	6	5
	Sovittelu	18	16	14	9	11	15
	Ositus	7	2	2	2	2	4
Toimenpide, % päivistä	Ei mitään	76	61	59	56	63	67
	Työv.pol. koulutus	5	18	20	14	15	16
	Oma opiskelu	5	9	7	10	9	6
	Työelämävalmennus	3	4	3	5	4	3
	Kuntoutt. työtoiminta	5	1	1	2	1	2
	Muu	6	4	9	13	7	6

Päällekkäiset etuudet lisäävät asioimisen tarvetta eri virastoissa. Tässä tarkastelluista työttömistä noin kahdella viidestä oli työttömyysaikana lisäksi toimeentulotukipäätös Helsingin sosiaalitoimessa. Osuus oli maahanmuuttajaväestöllä kymmenen prosenttiyksikköä suurempi, mikä kertoo kotitalouksien pienemmistä tuloista. Työttömyysetuuden sovittelu eli osa-aikatyö oli hieman yleisempää kantaväestössä. Maahanmuuttajaryhmistä yleisintä osa-aikatyö oli virolaisilla. Työmarkkinatuen ositus eli tarveharkinta vanhempien tulojen suhteen oli selvästi yleisempää kantaväestössä.

Maahanmuuttajien työttömyysjaksoihin liittyi useammin erinäisiä aktivointitoimenpiteitä. Maahanmuuttajia oli enemmän erityisesti työvoimapolitiittisissa koulutuksissa, joihin kotoutumistimenpiteet kuuluvat. Myös työttömän omaehtoinen opiskelu oli maahanmuuttajilla yleisempää, mutta kuntouttava työtoiminta taas hieman harvinaisempaa kuin kantaväestöllä.

## 4 Menetelmät

Tutkimuksessa analysoidaan maahanmuuttajien ja kantaväestön asiointikertoja eri yhteydenotto-kanavissa ja virastoissa. Asiointikertoja tutkitaan sellaisenaan sekä vakiodien asiointiin vaikuttavia seikkoja kuten osa-aikatyö tai henkilön ikä. Vakiointianalyysin tarkoitus on katsoa, johtuuko maahanmuuttaja- ja kantaväestön asiointiprosessien erot maahanmuuttajuudesta vai esimerkiksi työttömyyden yksityiskohdista tai demografiasta.

Asiakkaan asiointikerrat on lukumäärällinen muuttuja, jossa nollahavainnot eli henkilöt, jotka eivät ole asioineet lainkaan kyseisellä kanavalla, ovat jonkin verran ylliedustettuina. Lukumäärämuuttujan mallintamiseen käyvät perinteisesti mm. Poisson-regressio, negatiivinen binomiregressio tai zero-inflated Poisson-regressio, joka mallintaa erikseen 0-prosessia (ottaako asiakas yhteyttä ylipäättään) sekä yhteydenottojen lukumäärää. Mainituista menetelmistä negatiivinen binomiregressio sopi aineistoon parhaiten eri mittareilla (BIC- ja AIC-kriteerit). Korottamalla mallin tuottamat regressiokertoimet eksponenttiin saadaan ns. ilmaantuvuussuhteet (incidence rate ratio), jotka mittaavat maahanmuuttajien tekemien yhteydenottojen yleisyyttä suhteessa kantaväestön yhteydenottoihin.

Asiointikertojen analyysissa vakiodaan sekä etuusasiaan liittyviä että demografisia tekijöitä, jotka potentiaalisesti vaikuttavat henkilön asiointiin. Vakioitaviin tekijöihin kuuluu mm. työttömyysjakson pituus, työttömyysetuuden tyyppi, työttömyyden alkamisajankohta. Lisäksi otetaan huomioon, onko työttömyysetuutta vähennetty jollakin tavalla, mikä todennäköisesti lisää asiointia. Kelan

työttömyysetuus voi olla vähennetty osa-aikatyön takia (sovittelu), puolison tulojen<sup>2</sup> tai omien pääomatulojen takia (tarveharkinta) tai vanhempien tulojen perusteella (osittaminen). Työttömyysaikaiset työllistämistoimenpiteet vakioidaan, koska ne lisäävät potentiaalisesti myös asiointia. Lisäksi mallissa vakioidaan toimeentulotuen saaminen, joka luonnollisesti aiheuttaa asiointia kunnan sosiaalitoimessa. Koska toimeentulotuki on kotitalouskohtainen etuus, mallissa vakioidaan myös muiden kotitalouden jäsenten asiointikerrat sosiaalitoimessa. Vakioinnin viiteryhmänä on käytetty tutkimuspopulaatiota eli kaikkia helsinkiläisiä perusturvalla olevia työttömiä.

Maassaoloajan vaikutusta tutkittaessa maahanmuuttajaryhmien osuudet eri maahanmuuttokohorteissa vakioidaan. Vastaavasti maahanmuuttajaryhmien eroja tutkittaessa maassaoloajan vaikutus vakioidaan. Nämä tiedot on vakioitu koko maahanmuuttajapopulaation reunajakaumaan laskemalla väestöosuuksilla painotettu ilmaantuvuussuhteiden keskiarvo.

Kaikkien työttömien työttömyysjakson päättymistä ei havaita aineistossa, sillä lokakuun 2014 jälkeen asiointiprosesseista ja työttömyydestä ei ole enää tietoa. Toisin sanoen osa aineistosta on sensuroitunut. Regressiomallissa vakioidaan työttömyyden pituus, joka on samalla tavalla sensuroitunut lokakuuhun 2014. Tällä tavalla asiointit otetaan huomioon vain havaituilta työttömyysjaksoilta ja katsottiin, ettei sensuroitumista ollut tarpeen ottaa muulla tavalla huomioon.

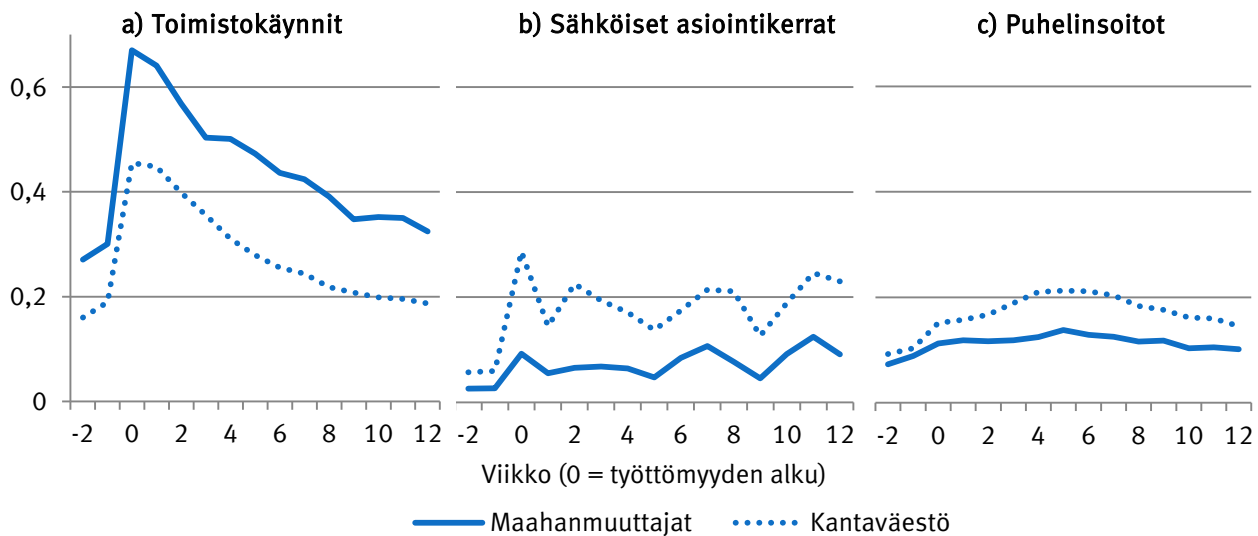
## 5 Tulokset

Kuvioista 3a–c (s. 14) nähdään, miten maahanmuuttajat asioivat keskimäärin eri palvelukanavissa suhteessa kantaväestöön. Maahanmuuttajilla on enemmän toimistokäyntejä prosessin eri vaiheissa, mutta vähemmän sähköistä asiointia sekä puhelinsoittoja. Kuvioista nähdään myös, miten eri palvelukanavien roolit vaihtelevat asiakkuuden eri vaiheissa. Toimistokäynneillä on suuri rooli työttömyyden alkaessa. Sähköisen asioinnin yleisyys vaihtelee tasaisen aaltomaisesti, koska joka neljäs viikko työttömien tulee ilmoittaa työttömyyspäivät Kelaan, minkä voi tehdä sähköisen asiointipalvelun kautta. Puhelinsoittojen määrä kasvaa hitaasti aina kuudenteen työttömyysviikkoon asti.

---

<sup>2</sup> Tarveharkinta puolison tulojen perusteella poistettiin käytöstä kesken seurantajakson vuonna 2013.

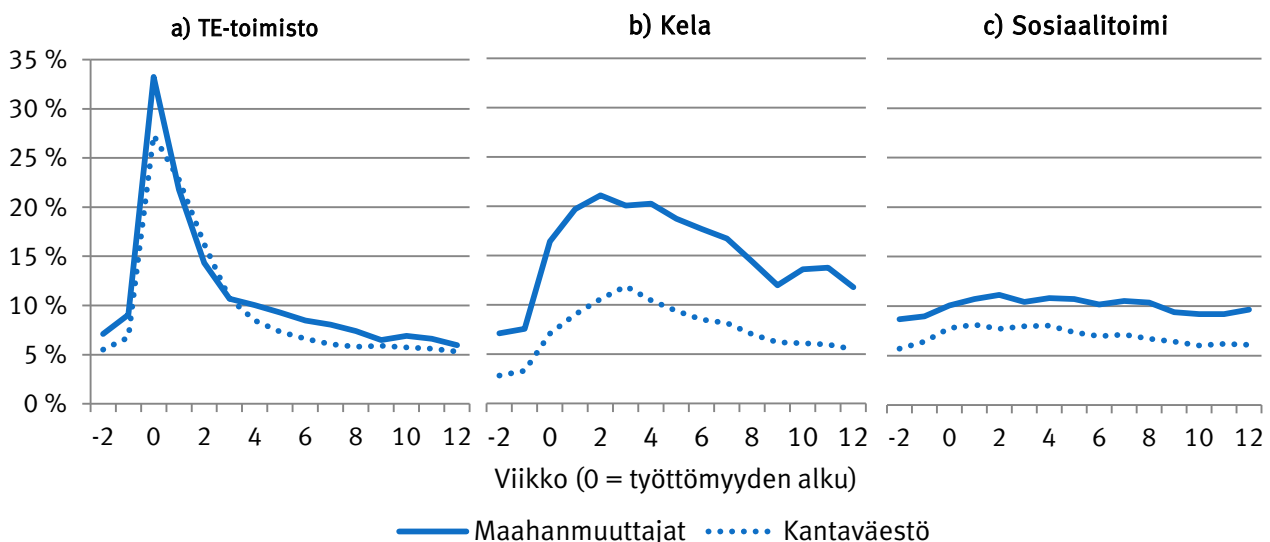
**Kuvio 3a–c.** Viikoittaiset yhteydenotot työtöntä kohden eri kanavissa työttömyyden alkaessa maahanmuuttaja- ja kantaväestössä. Mukana Kelan, TE-toimiston sekä sosiaalitoimen asiointit.



Huom. Mukana vain ne työttömät, joiden työttömyys kestänyt vähintään tarkastelujakson ajan eli 12 viikkoa.

Kuvioista 4a–c nähdään eri virastojen merkitys työttömyyden eri vaiheissa. TE-toimiston rooli korostuu asiakkuuden alkuvaiheessa, kun ilmoittaudutaan työttömäksi. Käynnit Kelassa yleistyvät myöhemmin, kun haetaan työttömyysetuutta. Ne ovat huipussaan 2–4 viikon jälkeen työttömyyden alkamisesta. Maahanmuuttajat eivät käy TE-toimistossa juurikaan kantaväestöä enemmän. Kela-asioinnissa on kuitenkin selvä ero. Kela-käynnit ovat melko yleisiä maahanmuuttajien keskuudessa vielä kolmen kuukauden työttömyyden jälkeenkin. Sosiaalitoimessa työttömyyden alku näkyy vain lievästi; osaksi siksi, että vain noin kaksi viidestä tarkastellusta työttömästä on myös toimeentulotukiasiakas. Viikoittain sosiaalitoimessa käy noin 10 prosenttia työttömistä maahanmuuttajista, kantaväestön työttömistä noin 7 prosenttia. Erot heijastelevat toimeentulotukiasiakkuuden yleisyyttä.

**Kuvio 4a–c.** Eri virastojen toimistossa käyneiden osuus viikoittain työttömyyden alkamisesta lähtien maahanmuuttaja- ja kantaväestössä.



Taulukossa 2 on esitetty työttömyys- ja toimeentulotukijakson pituuteen suhteutetut yhteydenotto-kerrat eri virastoissa ja kanavissa maahanmuuttajaryhmittäin. Taulukosta nähdään, että kantaväestön ja maahanmuuttajien ero asiointikanavien käytössä on suurin Kelassa, jossa sähköinen asiointi on selvästi muita virastoja yleisempää. Tarkasteltavista maahanmuuttajaryhmistä Somaliasta muuttaneet käyttävät toimistokanavaa selvästi eniten ja Venäjältä muuttaneet vähiten; kaikki maahanmuuttajaryhmät kuitenkin enemmän kuin kantaväestö. Puhelinsoittojen suhteen tulokset poikkeavat virastoittain. Virosta muuttaneet ottavat puhelimitse yhteyttä muita ryhmiä useammin Kelaan ja TE-toimistoon, mutta sosiaalitoimen kohdalla Somaliasta muuttaneet soittavat eniten.

**Taulukko 2.** Kantaväestön ja maahanmuuttajien työttömien keskimääräinen asiointi eri kanavissa Kelassa, TE-toimistossa ja Helsingin sosiaalivirastossa.

		Kanta- väestö	Maahanm. yht.	Irak + Iran	Somalia	Venäjä	Viro
Asiointeja per 10 kk, Kela	Käynnit	3,8	7,3	8,4	10,6	5,1	6,8
	Soitot	3,5	1,5	1,2	1,5	1,2	2,0
	Sähköinen	9,1	4,5	3,4	5,0	5,1	6,2
Asiointeja per 10 kk, TE	Käynnit	4,8	4,5	4,4	5,2	4,2	4,7
	Soitot	2,2	1,3	1,1	1,5	1,3	1,7
	Sähköinen	1,9	0,4	0,2	0,2	0,4	0,9
Asiointeja per 10 kk, sosiaali- toimi	Käynnit	17	18	19	19	15	18
	Soitot	8,5	7,0	6,4	8,4	4,2	6,6
	Sähköinen <sup>a</sup>	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Yhteydenottajana muu jäsen, %		8,3	21,3	23,2	25,0	19,0	8,2
Sähköisesti asioineiden osuus, %	Kela	78	52	45	58	57	62
	TE	43	18	13	11	21	30
	Sosiaalitoimi <sup>a</sup>	3,6	1,3	1,5	1,1	1,1	0,0

Huom. Kelan ja TE-toimistojen asioinnit suhteutettu työttömyyskuukausien määrään. Sosiaalitoimen asioinnit suhteutettu toimeentulotukikuukausien määrään.

<sup>a</sup>Suhteutettu toimeentulotukikuukausiin helmikuusta 2014 lähtien, jolloin sähköinen asiointi on ollut mahdollista Helsingin sosiaalitoimessa.

Kelassa sähköinen asiointi on erittäin yleistä työttömien keskuudessa. Kantaväestöstä yli kolme neljästä työttömästä on käyttänyt sähköistä kanavaa. Maahanmuuttajista osuus on myös korkea, noin puolet. Maahanmuuttajaryhmistä sähköistä asiointia käyttävät erityisesti Virosta muuttaneet. TE-toimistossa ja varsinkin sosiaalitoimessa sähköinen asiointi on harvinaisempaa. Erot maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä ovat muissa virastoissa samanlaiset: maahanmuuttajat asioivat harvemmin sähköisesti tai puhelimitse.

Maahanmuuttajat ja kantaväestö käyvät TE-toimistossa lähes yhtä usein. Toisaalta kantaväestö ottaa TE-toimistoon yhteyttä puhelimella useammin kuin maahanmuuttajat. Sama trendi näkyy myös sosiaalitoimessa, jossa asiointikerrat on suhteutettu työttömien toimeentulotukikuukausien määrään:

maahanmuuttajat käyvät toimistossa yhtä usein kuin kantaväestö, mutta ottavat puhelimella yhteyttä kuitenkin harvemmin.

Maahanmuuttajien ja kantaväestön asiointikerroissa ei ole juuri eroa, jos eri kanavien asiointikerrat lasketaan yhteen. Eri kanavat yhteenlaskettuna kantaväestö asioi Kelassa jopa enemmän kuin maahanmuuttajat (13 vs. 16 kertaa). On kuitenkin kyseenalaista tulkita eri kanavia yhteismitallisiksi: yksi sähköinen asiointikerta eroaa paljon toimistokäynnistä, jossa voi hoitaa monta asiaa kerralla. Tämän takia asiointeja on syytä tarkastella kanavittain, ja toisaalta virastoittain, sillä esimerkiksi viranomaisten tarjoamat sähköiset palvelut eroavat toisistaan paljon.

Taulukkoon 3 on kerätty tarkempaa taustatietoa maahanmuuttajien puhelin- ja toimistoasioinneista Kelassa. Muista virastoista ei ollut saatavissa vastaavaa tietoa. Käyntien ja puheluiden kestoissa ei ollut suuria ero maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä. Lyhimmat käynnit ja puhelut oli Somalias- ta muuttaneilla, joilla puhelut ja käynnit kestivät keskimäärin minuutin vähemmän kuin kantaväestöllä. Maahanmuuttajat käyttivät odotetusti selvästi useammin asianhoitajaa asioidessaan Kelan kanssa. Asianhoitaja voi olla esimerkiksi puoliso tai muu sukulainen, joka suomenkielentaito on parempi kuin itse asiakkaalla.

**Taulukko 3.** Lisätietoa Kelan puhelin- ja toimistoasioinneista eri maahanmuuttajaryhmissä ja kantaväestössä.

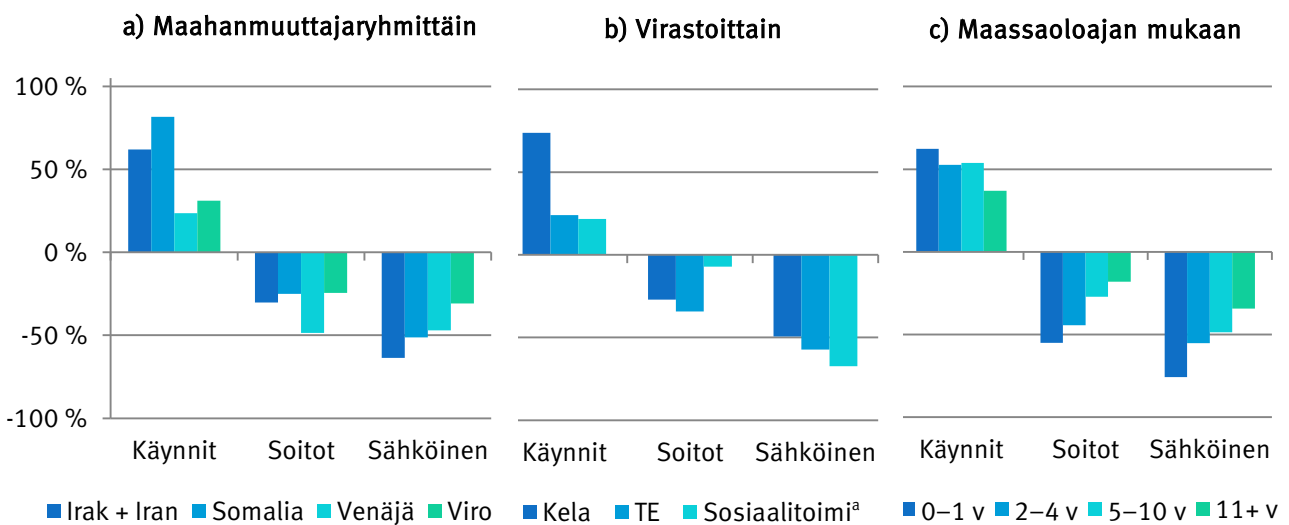
		Kanta- väestö	Maahanm. yht.	Irak + Iran	Somalia	Venäjä	Viro
Käynnin kesto, min		8,9	8,7	8,6	7,9	8,5	9,4
Puhelun kesto, min		7,0	6,7	6,7	6,0	6,5	6,5
Asianhoitajan käyttö, % asioineista		13	30	29	35	24	22
Asiointiin etuusaiheet, %	Työttömyysturva	60	57	57	56	53	55
	Yleinen asumistuki	21	19	23	21	22	18
	Lapsiperhe-etuudet	3	6	4	6	6	6
	Vakuuttaminen	1	3	2	2	3	4
	Muu/yleinen	15	15	15	15	17	17
Asiointiin syy, %	Hakem. täydentäminen	21	11	9	9	14	16
	Neuvonta	20	24	25	23	24	23
	Hakem. jättäminen	18	27	26	28	27	23
	Esitteen ym. hakeminen	6	10	11	12	9	9
	Muu	35	27	30	28	26	28



Päällekkäiset elämäntilanteet lisäävät asioinnin tarvetta. Työttömät maahanmuuttajat asioivat kantaväestöä enemmän lapsiperhe-etuuksiin liittyen. Lisäksi maahanmuuttajilla oli luonnollisesti enemmän Suomen sosiaaliturvaan vakuuttamiseen liittyvää asiointia. Järjestelmään merkityt asioinnin syyt erosivat myös maahanmuuttajilla. Kantaväestöllä asioinnin syy oli useimmiten hakemuksen täydentäminen, kun maahanmuuttajilla korostuivat hakemuksen jättäminen tai neuvonta. Eroja selittää osin se, että useammat kantaväestön edustajat jättävät hakemuksensa verkossa.

Kuvioissa 5a–c on esitetty vakioituja asiointikertojen ilmaantuvuussuhteita eri kanavissa suhteessa kantaväestöön maahanmuuttajaryhmittäin, maassaoloajan mukaan sekä virastoittain. Positiivinen arvo kertoo, että maahanmuuttajilla on kyseisiä asiointeja enemmän kuin kantaväestöllä, negatiivinen arvo päinvastoin. Analyysiin sisältyy asioinnit kaikissa kolmessa virastossa: Kelassa, TE-toimistoissa sekä sosiaalitoimessa. Kelan osalta analyysissä ovat mukana vain työttömyysturvaa koskevat asioinnit, jolloin muut elämäntilanteet ei vaikuta tuloksiin. Lisäksi analyysissä on vakioitu etuusasiaan liittyvät seikat, kuten työttömyyden pituus ja osa-aikatyö, sekä demografiset ominaisuudet ikä ja sukupuoli (ks. luku 4 ja liitetaulukko).

**Kuviot 5a–c.** Vakioitu yhteydenottojen yleisyys suhteessa kantaväestöön eri kanavissa. Vakioitu etuusasiaan liittyviä seikkoja sekä ikä ja sukupuoli.



Huom. Luvut ovat vakioituja ilmaantuvuussuhteita (incidence rate ratio), jotka pohjautuvat negatiiviseen binomiregressioon (ks. luku 4). Kuviot a ja c pohjautuvat liitetaulukossa esitettyyn regressiotuloksiin.

<sup>a</sup>Tarkasteltaessa sosiaalitoimen asiointeja on otettu huomioon vain toimeentulotukiasiakkaat. Sosiaalitoimen sähköisissä asioinneissa otettu huomioon vain ne toimeentulotukiasiakkaat, jotka ovat saaneet toimeentulotukea helmikuun 2014 jälkeen, jolloin toimeentulotuen sähköinen hakeminen on ollut mahdollista.

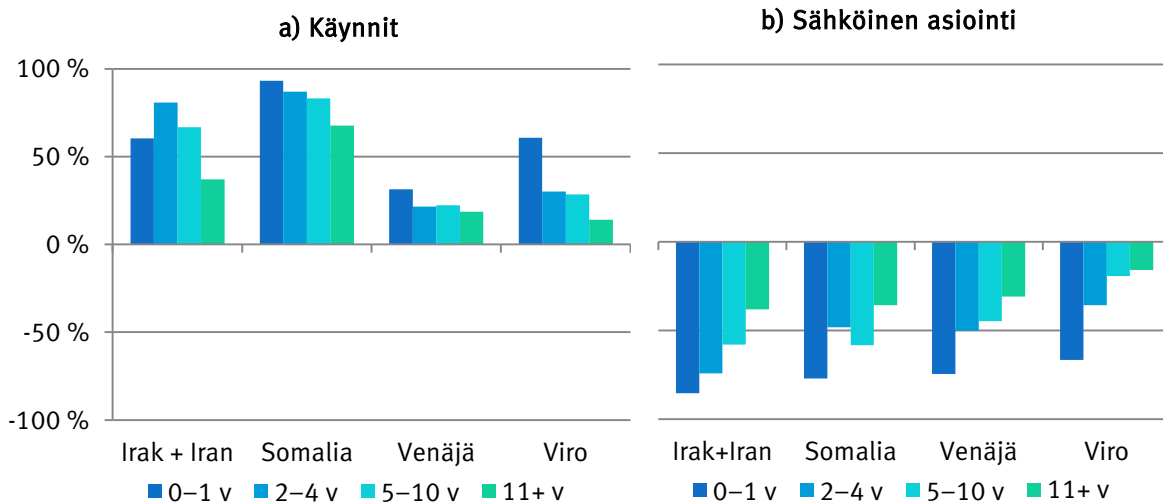
Vakioiduista tuloksista nähdään, että asiointitavoissa on suuria eroja maahanmuuttajaryhmittäin. Pakolaisryhmät Somalia ja Iran + Irak käyvät selvästi useammin toimistossa. Venäläisillä ja virolaisilla työttömällä ero kantaväestöön on pienempi, noin 20–30 prosenttia. Maahanmuuttajat asioivat noin neljänneksen harvemmin puhelimella kuin kantaväestö. Harvimmalla puhelimella asioi syystä tai toisesta Venäjältä muuttaneet. Sähköisen asioinnin käytössä on myös suuria eroja maahanmuuttoryhmittäin. Työttömät maahanmuuttajat asioivat sähköisesti puolet harvemmin kuin kantaväestö. Maahanmuuttajaryhmistä vähiten sähköistä asiointikanavaa käyttävät Irakista ja Iranista muuttaneet. Lähinnä kantaväestöä sähköisen asiointipalvelun käytössä ovat Virosta muuttaneet.

Erot maahanmuuttajien ja kantaväestön asiointitavoissa vaihtelevat virastoittain. Kelassa maahanmuuttajat asioivat toimistossa 75 prosenttia useammin kantaväestöön nähden, kun asiointiin vaikuttavat tekijät on vakioitu. TE-toimistossa ja sosiaalitoimessa maahanmuuttajat käyttivät toimistokanavaa vain noin viidenneksen kantaväestöä enemmän. Vastaavasti maahanmuuttajat soittavat TE-toimistoon ja Kelaan selvästi kantaväestöä harvemmin, mutta sosiaalitoimen kohdalla maahanmuuttajilla ja kantaväestöllä ei ole juurikaan eroa. Sähköistä asiointia maahanmuuttajat käyttävät kaikissa virastoissa noin puolet kantaväestöä harvemmin.

Kun katsotaan eri kanavien käyttöä maassaolokohorteittain, nähdään, että toimistokäyntien määrä vähenee maahanmuuttajilla melko hitaasti maassaoloajan kuluessa. Merkittävää muutosta tapahtuu vasta kymmenen maassaolovuoden jälkeen. Yhteydenotot puhelimen ja verkon kautta yleistyvät selvästi maassaoloajan myötä. Tosin kummassakin kanavassa ero kantaväestöön säilyy vielä 11 maassaolovuoden jälkeen. Puhelinsoittojen ja sähköisen asioinnin yleistymisen ei toisaalta näytä vaikuttavan merkittävästi toimistokäyntien määrään.

Kuvioista 6a–b (s. 19) nähdään, että pakolaisryhmien eli Somalian ja Irakin sekä Iranin toimistokäyntien määrässä ei juurikaan tapahdu muutoksia ensimmäisen kymmenen vuoden aikana, kun taas virolaisilla käyntien määrä romahtaa heti yhden vuoden maassaoloajan jälkeen. Venäjältä muuttaneiden toimistokäyntien määrä on jo lähtökohtaisesti lähellä kantaväestön tasoa. Sähköinen asiointi yleistyy pääpiirteissään samalla tavalla kaikissa ryhmissä. Virolaisilla sähköinen asiointi yleistyy jonkin verran muita ryhmiä nopeammin. Tuloksia tulkittaessa on hyvä muistaa, että kyseessä kohorttitarkastelu poikkileikkaustilanteesta eikä varsinainen seuranta-analyysi. Eri kohortit voivat erota keskenään havaitsemattomilta taustaominaisuuksiltaan.

**Kuvio 6a–b.** Vakioitu yhteydenottojen yleisyys suhteessa kantaväestöön maassaoloajan mukaan maahanmuuttajaryhmittäin.



Vakiointianalyysi paljastaa myös yleisiä tuloksia työttömien asioinnista. Huomionarvoista on esimerkiksi, että peruspäivärahan saajat asioivat työmarkkinatuen saajia enemmän kaikissa kanavissa, erityisesti toimistossa. Lisäksi vuosina 2012–2013 helsinkiläisten työttömien asiointitavat ovat muuttuneet jonkin verran: käynnit ovat vähentyneet 12 prosenttia, kun sähköinen asiointi on lisääntynyt suurin piirtein saman verran. Osa-aikatyötä tekevät työttömät (soviteltu etuus) asioivat muita enemmän toimistossa ja puhelimitse, mutta vähemmän sähköisesti. Samoin tarveharkitun tai ositetun tuen saaja asioi muita useammin käymällä toimistossa. Työttömät, jotka osallistuvat työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, käyvät muita enemmän toimistossa ja ottavat yhteyttä puhelimitse. Eniten käyntejä on työttömillä, jotka osallistuvat kuntouttavaan työtoimintaan. Ikäryhmistä nuoret alle 25-vuotiaat asioivat muita enemmän kaikissa kanavissa. Asiointi puhelimitse tai sähköisesti on sitä harvinaisempaa mitä vanhemmasta ikäryhmästä on kyse, mutta käyntien suhteen iällä ei ole yhtä johdonmukaista yhteyttä. Tarkemmat tulokset vakiointianalyysistä on esitetty liitetaulukossa.

## 6 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tutkimuksen tavoite oli kuvailla maahanmuuttajien ja kantaväestön sosiaaliturvan asiointiprosessien eroja. Esimerkkinä toimivat vuosina 2012–2013 työttömäksi joutuneet helsinkiläiset, jotka eivät kuuluneet ansioturvan piiriin. Tutkimuksessa keskityttiin Kelan, TE-toimistojen ja Helsingin sosiaalitoimen toimistokäyntien, puhelinsoittojen ja sähköinen asiointikertojen analysointiin. Tutkimus on ensimmäinen, jossa hyödynnettiin kattavasti eri viranomaisten asiointirekistereitä yhdistettynä.

Päätulos on, että maahanmuuttajien ja kantaväestön asioivat hyvin eri tavoin. Maahanmuuttajat asioivat enemmän toimistossa, kun kantaväestö taas ottaa useammin yhteyttä puhelimitse tai sähköisesti. Asiointitavat kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä eroavat erityisesti Kelassa, joka tarjoaa tarkastelluista viranomaisista laajimmat mahdollisuudet sähköiseen asiointiin. Työttömillä maahanmuuttajilla oli Kelassa kaksinkertaisesti toimistokäyntejä kantaväestöön nähden. Kun analyysistä vakioitiin etuusasiaan vaikuttavia seikkoja, maahanmuuttajien ja kantaväestön välinen ero kaventui neljänneksen, mutta säilyi silti merkittävänä. Myös TE-toimistossa ja sosiaalitoimessa maahanmuuttajat asioivat kantaväestöä useammin toimistossa, mutta ero oli murto-osan siitä, mitä Kelassa.

Tutkimuksessa tarkasteltiin maahanmuuttajia yhtenä ryhmänä sekä neljää yleisintä taustamaaryhmää erikseen: Venäjä, Viro, Somalia ja Irak + Iran. Eniten toimistossa asioivat Somaliasta, Iranista ja Irakista muuttaneet. Tämä voi johtua osittain huonommasta suomen kielen taidosta sekä siitä, että heillä on harvemmin suomalaista puolisoa (esim. Tervola 2015), jolta voisi saada apua asiointiin. Toisaalta kyse voi olla myös kulttuurisista preferensseistä, jossa suositaan kasvokkaista kontaktia. Tarkastelluista maahanmuuttajaryhmistä harvimmoin toimistossa asioivat Venäjältä muuttaneet, jotka kävivät toimistossa neljänneksen useammin kuin kantaväestö. Maahanmuuttajien asiointitotumukset muuttuvat selvästi, mutta hitaasti, maassaoloajan myötä. Toimistokäyntien määrä alkaa pienentyä pakolaisryhmillä selvästi vasta kymmenen maassaolovuoden jälkeen, vaikka puhelinsoitot ja sähköiset asiointikerrat yleistyvät maahanmuuttajaväestössä jo yhden maassaolovuoden jälkeen.

Tulokset viittaavat siihen, että työttömät maahanmuuttajat näkevät enemmän vaivaa asioidessaan sosiaaliturvaviranomaisten kanssa. He käyvät useammin toimistossa, kun moni kantaväestön työtön saa asiansa hoidettua usein sähköisesti tai puhelimitse. Sähköisen asioinnin kehittäminen on yleinen trendi niin yksityisen kuin julkisen sektorin palveluissa. Sen yksi seuraus sosiaaliturvan toimeenpanton kohdalla on asioinnin polarisoituminen. Asiakaskunta jakautuu selvemmin toimistossa ja verkossa asioiviin ryhmiin. Kehitys voidaan nähdä ennen kaikkea positiivisena asiakkaan kannalta: tarjotaan erilaista palvelua asiakkaille, joilla on erilaisia valmiuksia ja elämäntilanteita. Toisaalta polarisaatio voi johtaa myös ei-toivottuihin seurauksiin, kuten stigmatisointiin. Toimistosta voi tulla vain erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden asiointipaikka.

Sähköisiä asiointipalveluja on monesti tarjolla vain suomen tai ruotsin kielellä. Kela on viime aikoina kehittänyt myös vieraskielisille suunnattuja sähköisiä palveluja, ns. etäpalvelua, jossa maahanmuuttaja voi olla videoyhteyden kautta yhteydessä Kela-neuvojaan omalla kielellään kotoaan käsin. Palvelua on pilotoitu vuoden 2014 lopusta lähtien kurdin-, venäjän-, englannin-, pohjoissaamen- ja koltansaamen kielillä. Etäpalvelun avulla sähköinen asiointi voi yleistyä myös maahanmuuttajien ja kielivähemmistöjen keskuudessa.

Tämä on ensimmäinen sosiaaliturvaa koskeva asiointitutkimus, jossa yhdistettiin monien eri viranomaisten asiointirekistereitä. Sosiaaliviranomaisten asiointirekisterit ovat viime vuosina kehittyneet paljon, mutta niitä on käytetty hyväksi melko niukasti sosiaaliturvan toimeenpanon suunnittelussa. Rekistereissä on paljon potentiaalia yhä sofistikoituneempiin analyyseihin. Tämän julkaisun tarkoitus onkin toimia esimerkkinä, minkälaista rekisteritietoa sosiaaliturvan kentästä on saatavilla. Täytyy kuitenkin muistaa, että rekisteritieto on luonnollisesti karkeasti tyypiteltyä tietoa, ja usein tarvitaan tueksi myös kvalitatiivista tietoa asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksista.

## Lähteet

Anis M. Talking about culture in social work encounters. Immigrant families and child welfare in Finland. *European Journal of Social Work* 2005; 8 (1): 3–19.

Champion C, Bonoli G. Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy* 2011; 21 (4): 323–334.

Eliassi B. Constructing cultural Otherness within the Swedish welfare state. The cases of social workers in Sweden. *Qualitative Social Work* 2015; 14 (4): 554–571.

Faurie M, Kallioma-Puha L. Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Julkaisussa: Hämäläinen U, Kangas O, toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010: 28–61.

Forsander A. Luottamuksen ehdot. Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla. Helsinki: Väestöliitto, Väestötutkimuslaitoksen julkaisusarja D 39, 2002.

Heinonen H, Tervola J, Laatu M. Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa. Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 20, 2011.

Hyvärinen J, Sustar H. Hand in hand. When design put things into places. *Proceedings of XXIV Annual RESER Conference* 2014: 601–611.

Jantz B, Jann W. Mapping accountability changes in labour market administrations. From concentrated to shared accountability? *International Review of Administrative Sciences* 2013; 79 (2): 227–248.

Jonsson T. Institutionalized strategies in face-to-face encounters. Focus on immigrant clients. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1998; 7 (1): 27–33.

Koskinen S, Sainio P, Rask S. Sosiaalinen toimintakyky. Julkaisussa: Castaneda A, Rask S, Koponen P, Mölsä M, Koskinen S, toim. Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 61, 2012: 199–207.

Kyntäjä E. Muuttopaineet Venäjältä ja Virosta Suomeen – satua vai totta. Poimintoja tutkimusprojektista. *Siirtolaisuus-Migration* 1999; 26 (1): 4–10.

Minas R. One-stop shops. Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare* 2014; 23 (S1): S40–S53.

Sisäasiainministeriö. Maahanmuuttajien omakieliset palvelut. Selvityksen loppuraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Sisäasiainministeriön julkaisuja 17, 2010.

Tervola J. Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö 2000-luvulla. *Yhteiskuntapolitiikka* 2015; 80 (2): 121–133.

Tervola J, Verho J. Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttö vuonna 2011. Helsinki: Kela, Työpapereita 64, 2014.

Tervola J, Verho J. Toimeentulotuki ja maahanmuuttajat Helsingissä. Julkaisussa: Ahola E, Hiilamo H, toim. Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaaliturvan tutkimuksia 127, 2013: 71–88.

Tilastokeskus. Väestön syntyperä taustamaanosittain sukupuolen mukaan alueittain 1990–2013. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2014.

Tjurin I. Kelaa venäjäksi. Keskustelunanalyttinen tutkimus venäjänkielisestä vuorovaikutuksesta Kelaan. Helsinki: Kela, Työpapereita 70, 2014.

**Liitetaulukko.** Työttömyysaikaisten yhteydenottojen määrää mallintavan regression tulokset ilmaantuvuussuhteina (referenssiluokka saa arvon 1).

		Käynnit		Puhelinsoitot		Sähkö. asiointi	
		IS	p	IS	p	IS	p
Vakiotermi		1,93	< 0,0001	0,94	0,01	1,46	< 0,0001
Ryhmä vs. kantaväestö	Irak + Iran	1,76	< 0,0001	0,47	< 0,0001	0,18	< 0,0001
	Venäjä	1,34	< 0,0001	0,35	< 0,0001	0,26	< 0,0001
	Viro	1,42	< 0,0001	0,51	< 0,0001	0,34	< 0,0001
	Somalia	1,97	< 0,0001	0,51	< 0,0001	0,24	< 0,0001
	Muut	1,65	< 0,0001	0,43	< 0,0001	0,22	< 0,0001
Työttömyyskuukaudet		1,12	< 0,0001	1,15	< 0,0001	1,25	< 0,0001
Työttömyyskuukaudet <sup>2</sup>		1,00	< 0,0001	1,00	< 0,0001	1,00	< 0,0001
Peruspäiväraha vs. työmarkkinatuki		1,11	< 0,0001	1,07	< 0,0001	1,03	0,08
Työttömyyden alkuvuosi 2013 vs. 2012		0,88	< 0,0001	0,99	0,38	1,11	< 0,0001
Sovitelu (osa-aikatyö)		1,24	< 0,0001	1,29	< 0,0001	0,84	< 0,0001
Ositettu (vanhempien luona asuva)		1,09	0,00	0,85	< 0,0001	0,96	0,23
Tarveharkinta		1,14	< 0,0001	1,30	< 0,0001	1,01	0,82
Työvoimapolitiittinen koulutus		1,06	< 0,0001	1,06	0,00	0,98	0,46
Omaehtoinen opiskelu		1,11	< 0,0001	1,17	< 0,0001	1,08	0,01
Työelämävalmennus		1,13	< 0,0001	1,14	< 0,0001	1,05	0,14
Kuntouttava työtoiminta		1,43	< 0,0001	1,27	< 0,0001	0,75	< 0,0001
Toimeentulotuki		2,09	< 0,0001	2,13	< 0,0001	0,95	0,02
Toimeentulotuen kuukaudet		1,04	< 0,0001	1,03	< 0,0001	1,00	0,06
Muun jäsenen yht.otot sosiaalitoimeen		0,99	< 0,0001	1,00	0,77	1,47	0,00
Nainen vs. mies		0,95	< 0,0001	1,07	< 0,0001	1,00	0,93
Ikäryhmä vs. alle 25-vuotias	25–34 v	0,90	< 0,0001	0,97	0,13	1,07	0,00
	35–44 v	0,95	0,00	0,94	0,02	0,86	< 0,0001
	45–54 v	0,99	0,70	0,90	< 0,0001	0,68	< 0,0001
	55–64 v	0,96	0,03	0,80	< 0,0001	0,52	< 0,0001
Maassaoloaika vs. 0–1 vuotta	2–4 v	0,94	0,00	1,24	< 0,0001	1,85	< 0,0001
	5–10 v	0,95	0,01	1,62	< 0,0001	2,12	< 0,0001
	11+ v	0,84	< 0,0001	1,83	< 0,0001	2,71	< 0,0001